

インドにおける教育水準の変遷過程

—— 格差是正と普遍化への試み ——

西 川 由比子

I. はじめに

インドは国際的に活躍している有能な人材を輩出する一方で多くの非識字人口を抱えている。インドにおける識字率は上昇しているが、人口大国であるがゆえに非識字人口の規模は大きい。2011年センサス時の成人非識字率（15歳以上）はおよそ30.7%であり、その人口は2億5599万人に達している。UNESCOの推計（2010年）によると、成人非識字者は約7億5900万人であることから、非識字者のおよそ3分の1はインド人口となる。

教育水準の引き上げは独立以来の政策課題であり、第1次5カ年計画（1951-56）以降の識字率は上昇傾向を示している。教育水準の上昇は、インドにおける教育政策の効果もあるが、多くの開発途上国同様、国際社会において開発戦略として展開されている教育支援にも恩恵を受けている。国際社会における教育支援はユネスコを軸として実施されてきたが、1990年タイで開催された教育世界会議（World Conference on Education）において「万人のための教育（EFA：Education for All）」をスローガンとした全ての人に基礎教育を提供することを世界共通の目標とすることが鮮明化してきており、途上地域各国の教育政策に影響を与えてきている。さらに2000年に開催された「世界教育フォーラム」（World Education Forum）においては、教育分野の指針となる6つの目標⁽¹⁾が採択された。EFAの目標としては「初等教育の完全普及（UPE：Achieve Universal Primary Education）」と「教育における男女間格差の解消」の2つが重点課題とされている（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/>）。

成人識字率の改善は成人教育ならびに就学率の向上によるものである。就学率の上昇すなわち学校に通学することを当然とする社会の到来－「学校化」－により就学率が100%に近い水準となり、このことが成人識字率の上昇につながっている。インド社会における教育の特性は多様な形態の学校が格差を持ちつつ併存していることである。インドのみならず南アジア全体として都市・農村間、私立と公立、世俗的教育機関と宗教団体における教育機関が併存しており、学校システムは多様化している⁽²⁾。しかし、このような受け皿があることは初等教育の就学率の上昇に寄与

しているという（押川，2016年，p.i-ii）。インドにおける学校あるいは教育機関の多様性は、インドの歴史の変遷と無関係ではない。英領植民地時代にイギリスによる近代教育が試みられた地域が存在する一方、近代教育が普及しなかった藩王国なども存在している。近代教育が普及した地域－現在の主要な行政中心都市⁽³⁾には独立後すでに大学などの教育機関が設置されており、学校システムはほぼ形成されていた（押川，2016年，p.v）。こうした高学歴が達成される教育システムが形成された地域が存在している反面、女子教育や農村部の教育普及は遅れており、冒頭に述べた多くの優秀な人材と非識字人口を抱える現状に至っている。

インドの教育水準はその歴史過程からも多くの格差が併存する要素を内包している。独立後の教育政策目標は国家全体の教育水準向上と多様な格差の是正に向けられてきた。本稿においてはこのような教育普及に関する政策を5カ年計画の推移から概観するとともに、依然として残っている格差の問題について考察するものである。

Ⅱ. 5カ年計画における教育政策の変遷 (1) 第1次5カ年計画～第7次5カ年計画

インドの基本的な開発政策は、インド政府計画委員会（Planning Commission）が策定する「5カ年計画」⁽⁴⁾により示されている。教育は独立当初より国家開発計画の基本として重要視されてきており、教育行政の基礎理念を示した第1次5カ年計画が1951年に策定されて以降、現在施行中の第12次5カ年計画（2012-17）に至っている。5カ年計画における政策の変遷は2つのエポックに分けることができる。分岐点となるのは1990年代の経済自由化である。まず経済自由化以前の5カ年計画について検討してみよう。

第1次5カ年計画では、開発における教育の重要性が指摘されている。1950年に施行した憲法には無償義務教育を10年以内に普及することなどが記されていたが、この時期、初等教育就学率は対象年齢の40%にすぎない状況であった。第1次5カ年計画では教員不足・施設の不足が指摘されており、教育普及のためのインフラは未整備な状態であった。男女別にみた識字率の推移は図1に示す通りであり、第1次5カ年計画実施時における識字率は極めて低く、特に女性識字率は男性の3分の1に満たない低い状態にあった。男女間格差解消は現時点においても継続されている政策課題であり、2011年センサス時点では女性の非識字者は男性の1.37倍と改善傾向にはある。

次いで第2次5カ年計画（1956-61）においては経済発展における人的資源養成の必要性が強調されている。教育分野の予算は第1次計画時点の16億9000万ルピーからおおよそ1.8倍の30億7000万ルピーに増額され、その予算配分の重点は初等教育から中等、大学教育、及び技術・職業教育へとシフトしている。

第3次5カ年計画（1961-66）では経済発展と技術革新を加速化するため、教育水準の向上が

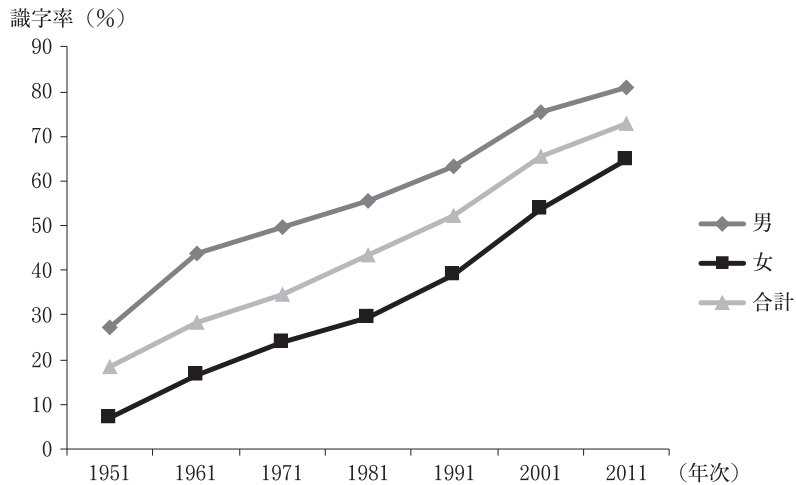


図1 インドにおける男女別識字率の推移, 1951~2011年

資料: Govt. of India, *Census of India*, various issues.

最重要課題であることが記されている。そのためには教育施設の拡充, 教員養成が必要とされること, また教育の普及において無償化や奨学金などの支援の必要性が指摘された。1950年代における初等教育(6-11歳)の就学率は76%, 中等教育(11-14歳)就学率は102%それぞれ上昇し, 第3次5カ年計画ではさらなる上昇を目標としている。

第4次5カ年計画(1969-74)では後進地域および女子教育の普及が着目されている。すでに図1に示したように女子識字率は改善されているが, 男女間格差は依然として大きい。第4次5カ年計画当初における初等教育の就学率は62%であるが, 6-11歳の就学率が77%であるのに対し, 11-14歳の就学率は32%に低下している。同期間の女子就学率は59%と19%であり, 就学率における男女間格差は大きい。この状況は農村においてさらに深刻である。図2は都市・農村別識字率の推移であるが, 都市・農村間格差は1960年代, 1970年代において拡大し, それ以降

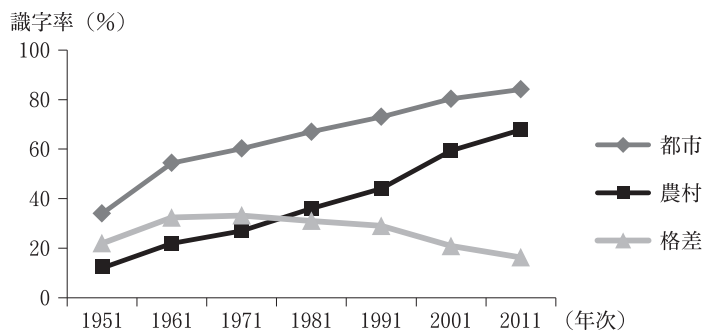


図2 都市・農村別識字率の推移, 1951~2011年

資料: Govt. of India, *Census of India*, various issues.

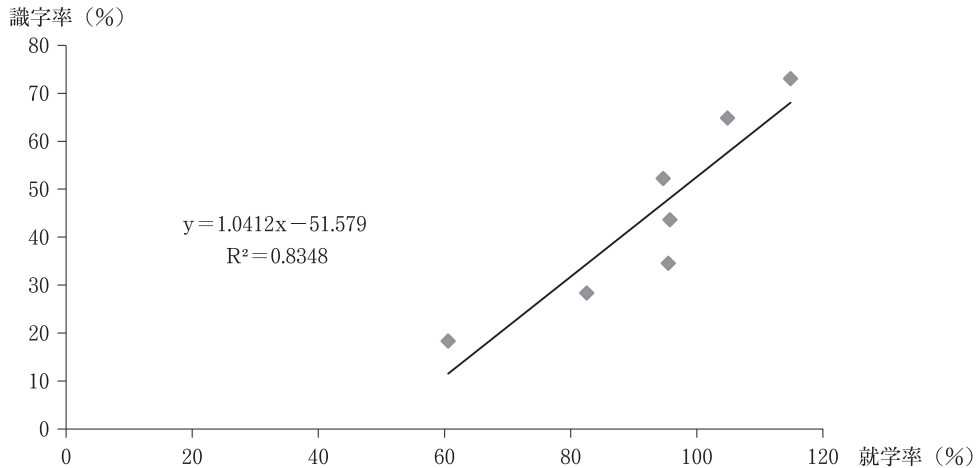


図3 識字率と就学率の推移, 1951～2011年

資料: Govt. of India, *Educational Statistics at a Glance 2014*.

格差は縮小傾向を示している。

第6次5カ年計画（1980-85）においては生涯教育について言及されている。図3は1951年から2011年までのセンサス年における識字率と就学率の推移を示している。図により明らかなように識字率は就学率と正の相関関係にあるが、インドの場合、依然として未就学あるいはドロップアウトしたまま成人する場合も多く、正規教育システム外の成人識字教育に対する要請も高かった。第6次5カ年計画以前には開発との関連が強調されていた教育政策は生活の質的向上，社会福祉の観点から環境やニーズの多様化に応じた教育機会の提供にも視野を広げてきている。そのためにはあらゆる機関の協働が必要とされることが記されている。図4はインドの教育体系に関して、年齢・学年に対応する教育システムを示したものである。図中に示すように初等教育期間に対応する機関としてノンフォーマルセンター（Nonformal Center）が設置されている。これは指定部族や指定カーストなど社会的弱者層の未就学者やドロップアウトせざるを得ない児童の教育ニーズに対応するため、正規学校と比較しカリキュラムや授業実施期間が柔軟な基礎教育を提供するための施設となっている（小原優貴，2014年，pp.32-33）。

第7次5カ年計画（1985-1990）では教育分野にスポーツおよび文化に関する項目が加えられている。1982年にデリーにおいてアジア競技大会が実施され、1984年に最初のスポーツ政策が公表され、青年教育における心身の教育の観点に立ったスポーツの重要性が着目された。また、15-35歳を対象として成人教育を展開することにより、この年齢階級における識字率を100%とする政策目標がたてられた。プログラム実施のために、農村における教育センター並びにボランティア団体も取り込み、教育システムの体系化がすすめられた。

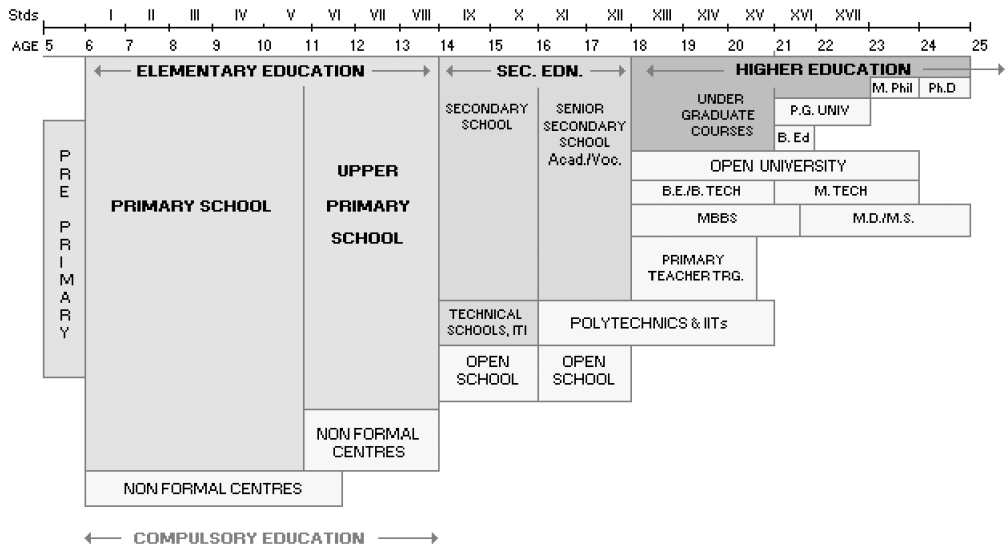


図4 インドにおける教育体系図

資料：Govt. of India, *Educational Statistics at a Glance 2014*.

Ⅲ. 5カ年計画における教育政策の変遷 (2) 第8次5カ年計画～第12次5カ年計画

インドでは1990年代以降、経済自由化政策が実施された。90年代には経済体制の抜本的な改革と対外開放が始まり、労働生産性は向上し、経済成長率は上昇した。GDPに占める農業の割合が低下する一方、製造業の上昇率は低く、この間経済成長を牽引したのはサービスセクターであった。高い経済成長率を背景として、高い購買力を有する中産階級が都市を中心に増加し、消費構造は大きく変化した。こうした経済状況を反映し、教育の役割も新段階を迎えた時期、第8次5カ年計画（1992-97）が実施された。1990年代は図1および図2に示したように、農村識字率および女子識字率は順調に伸びている時期でもあった。また、前述したように同時期はEFAの理念普及が国際社会において共有された時期でもある。1960年代に施行された国家教育政策は1992年に再確認されるとともに、教育政策目標は高い経済成長率に支えられ、教育システムは拡充された。

第9次5カ年計画（1997-2002）では開発はもとより、出生、死亡、健康状態を含めた人口分野など他分野と統合された教育の役割が確認されている。国際社会における開発政策が貧困撲滅、人間開発およびジェンダー格差は正などへ転換していることがインドの教育政策にも反映されるようになった。当時の首相であったバジパイ（Atal Bihari Vajpayee）政権下で策定された特別行動計画では教育分野における社会インフラの普及と向上に力点が置かれ、GDPの6%が教育予算に充てられた。

経済成長の加速化は教育が社会的流動性を高めるという期待から、学校教育への関心を高め、より高い学歴を獲得することへ親たちの関心が向けられてきた。女性教育に関しては、1995年北京において開催された国際女性会議（World Conference on Women）以降の国際社会における女性のエンパワーメントの潮流が第10次5カ年計画（2002-2007）に影響を与え、教育分野においても女性の教育水準上昇に重点が置かれた。経済発展の観点からも科学や技術面における高等教育の拡充が図られた。教育における地域格差についても県初等教育計画（DPEP：District Primary Education Project）が実施され、各県別のニーズに応じた教育計画が実施されるようになった。5歳以下の子どもの半数が栄養失調状態にあること、またこの改善には母親の栄養への関心が重要であることから新しい試みとして栄養教育が実施された。初等教育における給食の提供は栄養支援とともに学校教育を受けるため－就学のインセンティブ－としての効果も視野に入れたものであった。

第11次5カ年計画（2007-2012）では、急速な経済成長に対応するためには労働市場に対応したスキルと知識を持った人材育成が急務となったことから、高等教育に重点をおいた政策が展開されている。ただし、高レベルの教育水準達成には依然として格差があることから、後進州とされているウッタル・プラデーシュ、ビハール、オリッサの各州において識字率30%以下の低水準にある47県を特別重点地区（Special Focus District）としてプロジェクト展開をするなど格差是正のための政策もきめ細かく実施されるようになった。さらに2001年センサス結果によれば男子初等教育就学率は100%を達成したが、女子の就学率は85.9%と低く、初等教育に関しては女子の状況改善のための方策がとられている。

依然として格差はあるが、識字率における州間格差は縮小傾向を示している。図5は1971年

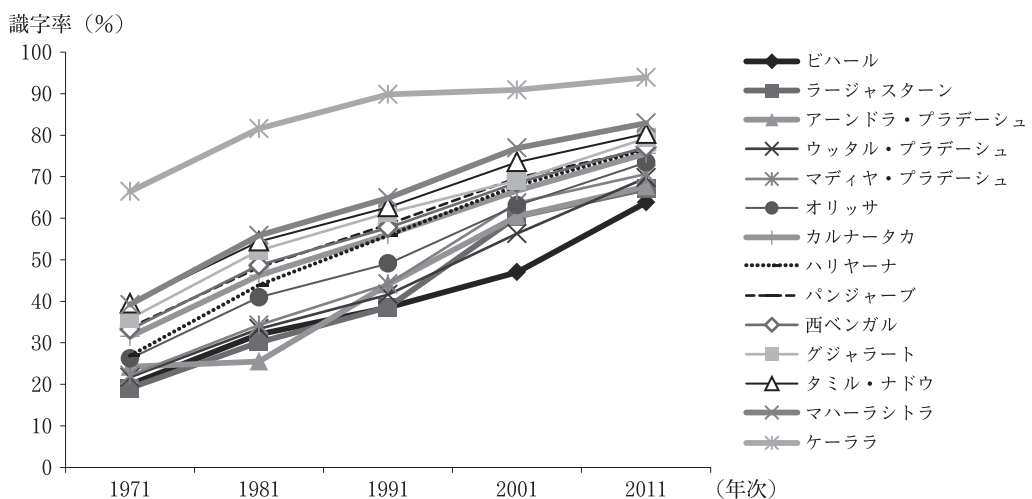


図5 州別識字率の推移, 1971年～2011年

出所：Govt. of India, *Census of India*, various issues.

から 2011 年の主要州における識字率の推移を示したものである。1971 年時点における識字率が最も高いケーララ州と最も低いラジャスターン州の差は 47.35%ポイントであった。格差は 1981 年および 1991 年に拡大するが、ケーララ州の優位性はそのままに、他の州の教育水準が上昇し、2011 年の州間格差は最大 30.09%ポイントに縮小している⁽⁵⁾。2011 年センサス結果における初等教育就学率は男女共に 100%に近い水準となり、学校教育による教育水準の改善は浸透してきている。

図 6 は初等教育期間における男女別、都市農村別の就学率を示したものである。初等教育前期 1～5 学年の就学率は都市・農村、男女ともに 100%となっている。それ以降の就学率は低下しており、特に農村女子における低下速度は急速である。次いで農村男子が低く、都市部では男女ともに農村と比較し就学率は高くなっている。農村部においては児童労働の重要性は高く、就学による機会費用は高くなっており、進学メリットが少ないため、就学よりも就労を優先しているものと考えられる。

これを受けて第 12 次 5 カ年計画（2012-2017）では学校教育（School Education）による教育水準の向上が強調されている。学校教育全体の予算配分は初等教育 43%、中等教育 25%、高等教育 32%である。教育は中央政府と州政府により提供されるが、中央政府の予算配分は初等教育 39%、中等教育 12%、高等教育 50%である。州政府の教育予算は学校教育に 75%配分されており、その内訳は初等教育 44%、中等教育 30%である。中央政府と州政府間では基礎教育は主として州政府が行い、高等教育は中央政府が主に担うという役割分担がなされている。これまで問題視されていた社会階層間の教育格差およびジェンダー格差は徐々にではあるが、縮小傾向を示している。しかしながら、労働力人口の平均就学年数は 2000 年から 2010 年の 10 年間に 4.19 年から 5.12 年に伸長したが、ドロップアウトの比率が高いため、経済水準が同程度の他の諸国に比較して、就学年数は短い状況にある。

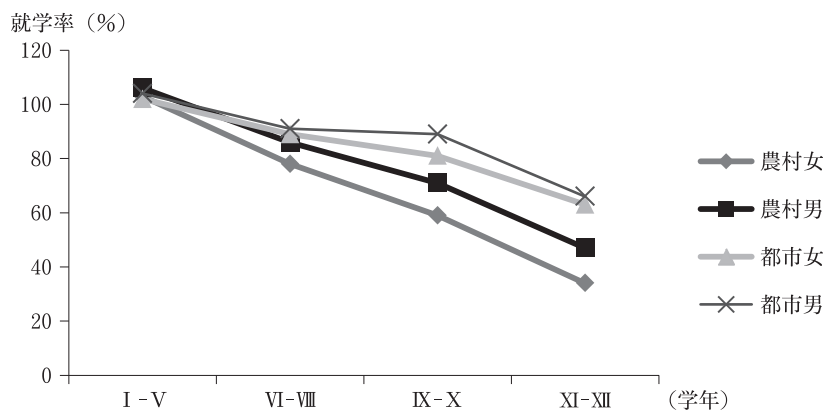


図 6 初等教育における学年別就学率

出所：Govt. of India, *Education India 2007-2008*

IV. 教育における社会階層間格差

インドでは無償義務教育が実施されているが、無償であっても低所得層の農家世帯においては子どもが就学することの機会費用は大きい。表1は家計支出額別非識字率について、教育に関する2時点における全国標本調査（NSS：National Sample Survey）－2007年と2014年－の比較である。2007年の支出区分は10分位で示され、2014年は5分位データであるが、家計支出額の上昇に伴い非識字者は減少している。2時点間において都市、農村ともに非識字者はすべての支出階層において低下しており、特に農村部における識字率は改善している。都市・農村間では都市の方が高学歴となっている。支出額別でみると、所得額に応じて高学歴となっており、所得格差による学歴差は都市においてより顕著となっている。支出階層別の最高分位と最低分位の非識字率は2007年農村51.2%と22.8%、都市41.7%と6.9%、2014年農村43.7%と24.6%、都市35%と7.3%である。非識字者は依然として多いが、家計支出に関わらず減少しており、支出額による格差は若干ではあるが、縮小傾向にある。

図7は2014年NSSによる所得階層別、男女別学歴である。図は全世帯、第1・5分位および第5・5分位について示している。どの所得階層においても、特に農村女子において非識字者比率が高いことが特徴的であるが、所得の高い階層においては男女を問わず高学歴となっている。都市における就業に関しては高学歴を必要とするITなど第3次産業の需要が高く、より高い学歴を要求されているためであると推測される。

児童労働の必要性はとくに農家世帯において児童の就学に消極的である原因となっている。家事、家畜の世話や弟妹の面倒をみることは親の就労を可能にしており、農村部における児童労働の重要性は高い。しかしながら近年男児の就学率は上昇しているが、女兒の就学率上昇速度は遅い。この背景にはこれまで男児が行っていた農業分野の補助的な作業を女兒が代替して行っている可能性が推測される。「学校化」の理念が共通認識となっていない場合、親の考え方が教育に関する決定権を持つ。したがって、親のロールモデルや考え方が、子どもの教育方針を決定する。特に農村部の女兒の場合、教育を受けた後のロールモデルが不在である（中村、2006年、p.17）。

表1 都市・農村別、家計支出額別非識字者比率、2007年、2014年

(%)

年次	地域	第1・5分位		第2・5分位		第3・5分位		第4・5分位		第5・5分位	
2007年	農村	51.2	48.7	45.9	43.9	42.1	40.3	37.8	35.6	32.1	22.8
	都市	41.7	36.7	30.9	27.6	24.0	20.5	16.6	13.2	10.5	6.9
2014年	農村	43.7		39.0		36.0		33.1		24.6	
	都市	35.0		26.7		19.4		14.3		7.3	

資料：2007年：NSS Report No. 532, 2014年：NSS Report No. 575

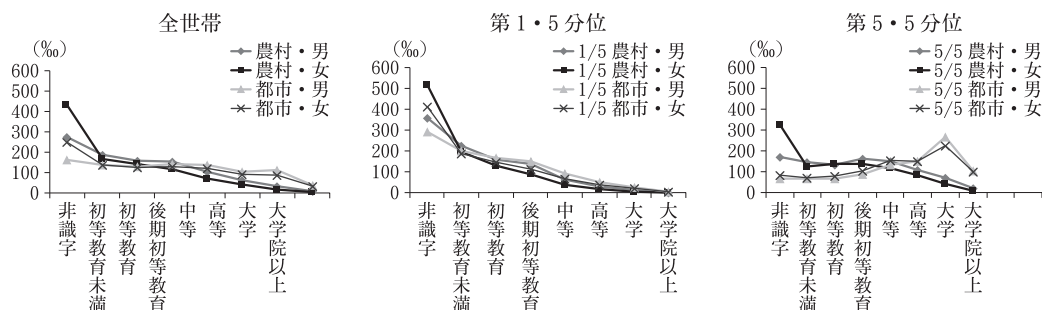


図7 支出階層別教育履歴，2014年

資料：Govt. of India, NSS Report 575.

反対に、学歴が雇用機会等社会的流動性を高める可能性が高いことを認識している都市部高所得層においては、学歴における男女差が少なくなっている。

V. 格差是正への展望

インドの教育における格差は、これまでの歴史過程で構築された多様な教育システムを学校教育として制度化することにより、徐々に是正されてきている。ただし、国土の広さと文化的多様性、人口規模の大きさは依然として教育の恩恵に浴せない社会階層を存在させている。都市・農村間のみならず、識字率には地域格差があるが、インド政府が実施した県初等教育プロジェクトは、女性の識字率が低い県を支援の対象にしており、格差是正に効果を上げている。

初等教育段階としては、特に農村女子に関して後期初等教育課程における進学率の低さが問題となっている。さらに農村男子においても中等教育の進学率は低くなっている。これらの要因の一つとしては国土が広大であることから、通学可能地域に小学校がない場合、学校へのアクセスが悪く、低い就学率となっている。2009年に実施された第8回全インド教育調査では、初等教育で居住地域内に小学校がある世帯比率はおよそ60%であるが、後期初等教育課程では30%に満たない状況である。通学距離の長さは女性の家庭外行動を規制する社会規範が依然として強いインドでは女子の就学を困難にしている (<http://www.aises.nic.in/downloadFlash/PS/National/PS1>)。また、トイレなど学校施設面の不備に関しても課題を残している。このような状況の改善が就学率の上昇に必要とされている。

都市部の富裕層においては男女ともに大学への進学率が高い。この要請に応じて高等教育機関は公立・私立を問わず増加している。公的雇用を目指しての高等教育需要の高まりにより1990年代から高等教育機関の量的拡大は加速しているが、カレッジレベルの教育水準の格差拡大もおきている(押川文子, pp. 47-49)。しかしながら、経済成長による雇用がサービスセクター中心であるため、このような高学歴者が必ずしも雇用機会を得られるとは限らないのが現状である。

Education for all を実現する過程において、インドの人口規模が大きいことは取り残される人口の規模も大きく、この手当にはすでに実施されている県ベースの重点プログラムが有効である。経済自由化以降自動車産業や製薬産業の成長が目覚ましいが、製造業全体では現在の人口ボーナス期における豊富に存在する労働力を十分に活用できていないのが実情である。製造業における労働力活用のためにも初等教育から中等高等教育への進学を志向できるような初等教育からの教育インフラの整備と支援のための政策が今後の課題となるであろう。

《注》

(1) 6つの具体的目標は以下の通りである。

1. 最も恵まれない子供達に特に配慮を行った総合的な就学前保育・教育の拡大及び改善を図ること。
2. 女子や困難な環境下にある子供達、少数民族出身の子供達に対し特別な配慮を払いつつ、2015年までに全ての子供達が、無償で質の高い義務教育へのアクセスを持ち、修学を完了できるようにすること。
3. 全ての青年及び成人の学習ニーズが、適切な学習プログラム及び生活技能プログラムへの公平なアクセスを通じて満たされるようにすること。
4. 2015年までに成人（特に女性の）識字率の50%改善を達成すること。また、全ての成人が基礎教育及び継続教育に対する公正なアクセスを達成すること。
5. 2005年までに初等及び中等教育における男女格差を解消すること。2015年までに教育における男女の平等を達成すること。この過程において、女子の質の良い基礎教育への充分かつ平等なアクセス及び修学の達成について特段の配慮を払うこと。
6. 特に読み書き能力、計算能力、及び基本となる生活技能の面で、確認ができかつ測定可能な成果の達成が可能となるよう、教育の全ての局面における質の改善並びに卓越性を確保すること。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/002/shiryou/011101h.htm (2017年1月確認)

- (2) 教育の格差、特に私立と公立間の教育格差に関しては、佐々木宏（2011）においてフィールドワークをベースとした実証研究がなされている。
- (3) コルカタ、ムンバイ、チェンナイなどの港湾都市、デリー、アラハバード、ヴェラナシ、バンガロールなど各州の行政中心都市が事例として挙げられている（押川，2016年，v）。
- (4) インド5カ年計画についてはインド政府計画委員会のホームページ（<http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/index>，2017年1月確認）において第1次5カ年計画から第12次5カ年計画まで全文が掲載されており、これを参照した。
- (5) Rupali D. Patil and Omprakash S. Jadhav, 2017 において 2001 年および 2011 年センサスを用いて教育の州間格差に着目した分析が行われている。

参考文献

- 押川文子・南出和余編，2016年、『「学校化」に向かう南アジア』，昭和堂。
- 小原優貴，2014年、『インドの無認可学校研究』，東信堂。
- 佐々木宏，2011年、『インドにおける教育の不平等』，明石書店。
- 中村修三，2006年，「インドの初等教育の発展と今後の課題」，『立命館国際地域研究』，第24号，pp. 11-33。
- 外務省（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/>）2018年1月確認。
- Govt. of India (National Statistical Organization), 2010, *Education in India: 2007-2008*. (NSS 64th

Round)

_____, 2016, *Education in India: 2014 (NSS 71th Round)*

Govt. of India, *Census of India, Socio-Cultural Tables*, various issues.

Govt. of India, *Some Inputs for Draft National Education Policy 2016*

http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/nep/Inputs_Draft_NEP_2016.pdf (2018 年 1 月確認)

Govt. of India, *8th All India Educational Survey* (provisional statistics), (http://www.aies.nic.in/downloadFlash/PS/National/PS1_ 2018 年 1 月確認)

National University of Educational Planning and Administration, 2014, *Education for All, Towards Quality with Equity, India*.

Planning Commission, Govt. of India (<http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/index> (2018 年 1 月確認))

Rupali D. Patil and Omprakash S. Jadhav 2017, "A Statistical Study on Educational Development Index for Literacy Parameters of India", *Economic Affairs*, Vol. 62, No. 3, pp. 537-542.

UNESCO, 2000, *The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting our Collective Commitments*,

Unterhalter, Elaine, 2006, *Measuring Gender Inequality in Education in South Asia*